

De regisserende zaaksrechter: de regierol van de rechter volgens KEI

*Prof. mr. J.D.A. den Tonkelaar**

1 Introductie

Wat de toelichting op wetsvoorstel 34059 bedoelt met de regierol van de rechter zal niet alleen richtinggevend zijn bij de uitleg van wetsartikelen. Zij is ook leidend bij het opstellen van reglementen en het doordenken van werkprocessen binnen de gerechten, zaken waarmee het project KEI zich bezighoudt. Dit zal diep ingrijpen in de manier waarop gerechten de aanpak van civiele zaken organiseren. In dit artikel ga ik na wat onder de regierol van de behandelend rechter in de civiele procedure verstaan moet worden.

Het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht, wetsvoorstel 34059, en het daarmee gelijk opgaande project KEI willen mede inhoud geven aan de regierol van de rechter.¹ De paragraaf 'Regievoering door de rechter' van de memorie van toelichting (hierna: MvT) stelt onder meer: 'De nieuwe civiele basisprocedure biedt de civiele rechter meer mogelijkheden om regie te voeren op het verloop van de procedure' en 'De gerechten maken het mogelijk dat een zaak al in een vroeg stadium van de procedure wordt toebedeeld aan een rechter.'² De nieuwe artikelen die in dit verband bijzondere taken en bevoegdheden van de rechter noemen, laten zich vrij eenvoudig lezen.³ Aan deze 'regierol' ligt echter een opvatting over de rol van de rechter in de civiele procedure ten grondslag die aandacht en toelichting verdient. Wat dit betekent, wordt duidelijk als de lezer van het volgende citaat uit de MvT zich ervan bewust is dat niet een rechter, maar steeds de behandelend zaaksrechter – steeds dezelfde persoon dus – bedoeld wordt.

'De rechter krijgt meer middelen om een vlot verloop van de basisprocedure te bevorderen. Daartoe wordt relatief snel na de start van de procedure een mondelinge behandeling gehouden (...). Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor een kwalitatief goede uitspraak en een goed verloop van de procedure, kan de rechter in overleg met partijen

afwijken van de basisprocedure als de aard of complexiteit van de zaak daarvoor aanleiding geeft. Dit geeft de rechter flexibiliteit ten aanzien van de aanpak van de zaak (...). Door de nadruk te leggen op vroegtijdig contact met de rechter en sturing door de rechter op de voortgang van de procedure, wordt bereikt dat de procedure efficiënter kan verlopen en ook minder kostbaar is, zowel voor partijen, als voor de rechtspraak.'⁴

Bij rechtspraak vindt publieke dienstverlening plaats.⁵ Vanuit de overheid wordt in civiele zaken – waartoe ik mij nu beperk – de burger de gelegenheid geboden een geschil te laten beslechten. Wat krijgt de burger dan? Niet alleen een uitspraak; de dienstverlening houdt in dat de justitiabele een behandeling van zijn zaak in een eerlijk proces kan verwachten en dat dit uitmondt in een resultaat waar de rechtzoekende burger iets aan heeft, of dit nu een vonnis is, een vaststellings-overeenkomst of ruimte en misschien ook een richtlijn voor onderhandelingen. Procederen ten overstaan van een civiele rechter biedt vele mogelijkheden. Waarom treedt voor al die verschillende situaties een rechter op? Adviezen geven, geschillen beslechten en problemen oplossen kunnen ook niet-rechters. Wat de rechter altijd doet, zowel bij de mondelinge behandeling als in de uitspraak, maar ook bij activiteiten daaromheen – denk aan rolbeslissingen – is waken over een eerlijke procesvoering die voldoet aan de eisen die het recht daaraan stelt.⁶ Dit omvat veel, van het waken over de toepassing van hoor en wederhoor, over termijnen, de volledigheid van het dossier en het ordelijke verloop van de zitting tot en met een goede uitspraak. De tragedie die de rechtsgang is, voltrekt zich onder regie van de rechter.⁷ Hoe immers kan ze zich afspelen zonder regie? De wet spreekt niet uit zichzelf; zij heeft haar mond nodig. Een andere benadering van het begrip regie houdt echter in dat regie een onderdeel vormt van het rechter-

* Prof. mr. J.D.A. den Tonkelaar is senior rechter inhoudelijk bij Rechtbank Gelderland en hoogleraar Rechtspraak aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Met dank aan Marijn van den Berg voor het kritisch meelezen.

1. Ik zal wetsvoorstel en project samen ook kortweg KEI noemen. De parallel lopende wetgeving voor hoger beroep en cassatie als zodanig blijft in dit artikel onbesproken.
2. Kamerstukken II 2014/15, 34059, 3, par. 9, p. 26 en 27.
3. Volgens par. 9 van de MvT zijn dit in het bijzonder art. 30k t/m 30o Rv.

4. Kamerstukken II 2014/15, 34059, 3, par. 1.1, p. 1.

5. Een dienst die wordt verleend door een door de overheid gefinancierde en gefaciliteerde instelling. Uitgebreid en kritisch over deze visie op rechtspraak R.H. de Bock, Grip op kwaliteit, in: R.H. de Bock, P.J.P.M. van Lochem & R.A.J. van Gestel, Kwaliteit als keuze in rechtspraak, wetgeving en rechtswetenschap. Preadviezen NJV, Deventer: Kluwer 2015, p. 45.

6. Zie De Bock 2015, p. 54: wie naar de rechter gaat, krijgt iets specifiek, namelijk *rechtspraak*.

7. J.D.A. den Tonkelaar, De rechtsgang een tragedie, de zitting een drama, in: H. den Tonkelaar, R. Baas, T. Havinga & M. Laemers (red.), Rechtspleging en rechtsbescherming. Liber amicorum voor prof. dr. Leny E. de Groot-van Leeuwen, Deventer: Kluwer 2015, p. 321 e.v.

lijk gereedschap, een *tool* is die de rechter als het nodig is, kan gebruiken. Als men het begrip regie breed opvat, is dit inzetten van een *tool* slechts een specifieke activiteit van de regisseur. Vat men het begrip beperkt op, dan kan/moet een rechter op specifieke, in de wet aangegeven momenten de regie nemen, maar is niet dezelfde rechter voortdurend de regisseur.⁸ Het incidenteel regie nemen kan worden gezien als een taak waarvoor telkens een rechter moet worden ingezet; voortdurend regisseren is de taak van één zaaksbehandelaar. Om dit laatste gaat het in het civiele proces en KEI wil dat bevestigen. In par. 3 zal het begrip regie in diverse betekenissen worden omschreven, terwijl par. 5 zich focust op het door KEI bedoelde regiebegrip, dat in dit artikel centraal staat.

2 De mondelinge behandeling

De opvatting die men heeft over de mondelinge behandeling is mede bepalend voor de opvatting die men over de regierol van de rechter heeft. Onze civiele dagvaardingsprocedure is niet meer te omschrijven als 'ingericht op een schriftelijke uitwisseling van argumenten door (de advocaten van) partijen, eventueel gevolgd door een of meer mondelinge behandelingen voor pleidooien, het horen van partijen, getuigen of deskundigen'.⁹ De handelend rechter speelt een andere rol dan hier wordt gesuggereerd.¹⁰ De Hoge Raad opent in zijn grotendeels aan de persoon van de rechter op de mondelinge behandeling gewijde arrest van 31 oktober 2014 zijn motivering met een verwijzing naar de regels die inhouden dat partijen recht hebben hun standpunten mondeling uiteen te zetten ten overstaan van de rechter, art. EVRM en art. 134 Rv.¹¹ De Hoge Raad verwijst hierbij naar zijn uitspraak uit 1996 inzake *Bistro 't Plenkske*. Ik kom hierop nog terug, maar kern van *Bistro 't Plenkske* is dat partijen recht hebben om hun standpunten mondeling uiteen te zetten tegenover de rechter. Het vernieuwende, het hervormende, van het arrest van 31 oktober – Hervormingsdag – 2014 zit hem daarin dat met 'de rechter', los van de vraag of de wet dit *expressis verbis* eist, de rechter wordt bedoeld die de mondelinge behandeling voorziet én de uitspraak doet: de zaaksbehandelaar.

In allerlei procesrechtelijke bepalingen kan men voor 'de' rechter telkens 'een' rechter lezen, maar die rechter is die ene zaaksbehandelaar. Lange tijd is deze wat ik nu maar noem onpersoonlijke uitleg aan dit soort bepalingen gegeven: als de regel maar door een rechter toegepast wordt. Er lijkt inmiddels ook een staatsrechtelijke verschuiving in deze richting gaande. De 'rechterlijke macht', niet meer of anders dan een verzameling

onafhankelijke individuen, is onder meer bij de Raad voor de rechtspraak en aan haar ontleend rechtspraakmanagementjargon 'de Rechtspraak' geworden, een lichaam dat in de ogen van heel wat schrijvers met rechtspraak belast is, 'voor uitdagingen staat' en dergelijke. De Hoge Raad echter is terug bij de individuele zaaksbehandelaar. Het is niet meer 'als de regel maar door een rechter toegepast wordt', maar 'de handelend rechter moet de regels toepassen'. Wij zullen overigens zien dat voor de zeer vele beslissingen die door iedere rechter op dezelfde wijze genomen zullen worden, niet steeds die ene handelend rechter ingezet zal moeten worden.

Dit klinkt door in de MvT bij wetsvoorstel 34059. De mondelinge behandeling vormt volgens die MvT 'het hart van de nieuwe basisprocedure'.¹² Volgens velen is de comparitie na antwoord dat al sinds 2002.¹³ Ook de Hoge Raad overweegt in het zojuist genoemde arrest: 'In verzoekschriftprocedures is de mondelinge behandeling hoofdregel (...). In dagvaardingsprocedures is in eerste aanleg de comparitie na antwoord hoofdregel geworden (...).' De comparitie was vanouds bestemd voor het krijgen van inlichtingen, net als – in een bijzondere vorm – het getuigenverhoor.¹⁴ De comparitie is van instructiemiddel geworden tot de mondelinge behandeling waar partijen ook de gelegenheid krijgen hun standpunt uiteen te zetten en daarvoor geldt het uitgangspunt dat de rechter die dat aanhoort, ook het vonnis wijst. 'Mondelinge interactie tussen partijen en de rechter ter zitting', zegt de Hoge Raad, 'kan van wezenlijke invloed zijn op de oordeelsvorming van de rechter, en kan niet altijd volledig in een proces-verbaal worden weergegeven, nog daargelaten dat het opmaken van een proces-verbaal niet in alle gevallen wettelijk is voorgeschreven'.¹⁵ De handelend rechter is degene die zijn beslissing gaat vormen op grond van alle informatie, verbaal en non-verbaal, die de behandeling van de zaak oplevert, parafraseer ik annotator Asser, die opmerkt:

'Partijen moeten erop kunnen vertrouwen dat de rechter alles wat in het kader van de behandeling van de zaak op haar of hem afkomt in zijn oordeelsvorming betreft, ook de eigen innerlijke reactie van de rechter daarop, en dat de rechter als professional weet hoe met die reactie om te gaan bij de oordeelsvorming'.¹⁶

8. Voorbeelden van regie nemen biedt M. Barendrecht, S. van Gulijk, M. Gramatikov & P. Sluijter, *De goede procesorde in beeld. Over gedrag van procespartijen en de regiefunctie van de rechter*, Research Memoranda nummer 1/2011, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2011.
9. A-G Langemeijer bij HR 31 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:3076, NJ 2015/181.
10. Het behoeft geen toelichting dat hier steeds onder de handelend rechter ook een raadsheer of een meervoudige kamer wordt verstaan, allen uiteraard m/v.
11. HR 31 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:3076, NJ 2015/181 m.nt. W.D.H. Asser.

12. Kamerstukken II 2014/15, 34059, 3, p. 70.
13. Voor een aantal rechtbanken was dat al eerder zo, onder meer door de invoering van het 'versneld regime' in 1996; zie bijv. F.J.M. Nivard (destijds president van de Rotterdamse rechtbank), *Ambtshalve bevolen comparitie van partijen na de conclusie van antwoord*, NJB 1968, p. 89 e.v.
14. Daarbij gingen wetgever en rechterlijke macht ervan uit dat een van de handelend rechters – we hebben het over de tijd dat de MK overheerste – zich met de instructie bezighield als rechter-commissaris, maar vereist was dit niet. Vandaar de bijzondere regel van art. 155 Rv. Vgl. art. 202 (oud) Rv, inhoudend dat een rechter die niet bij het verhoor was, in beginsel niet meewerkt aan de uitspraak in de desbetreffende zaak.
15. HR 31 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:3076, NJ 2015/181, r.o. 3.4.2. Vgl. De Bock 2015, p. 65 e.v.
16. W.D.H. Asser, NJ 2015/181, par. 1. Zie ook Asser *Procesrecht/Asser* 3 2013, par. 2.4, in het bijzonder nrs. 35-46.

Dit gaat ver, het kost aandacht, tijd en geld. Maar de Hoge Raad is niet langer terughoudend, merkt Asser op; het arrest van 31 oktober 2014 past in deze tijd van een actievare controle als de fundamentele beginselen van procesrecht aan de orde zijn.¹⁷ Op dat niveau moet de regiefunctie van de rechter worden bekeken, niet als een *tool* waarvan als het nodig is gebruik gemaakt kan worden door een beschikbare rechter.

Ook een civiele zaak heeft dus een eigen, behandelend rechter.¹⁸ Zo ziet ook de burger de behandeling van zijn zaak. Zeker, de gemiddelde rechtzoekende kent het burgerlijk procesrecht niet en al helemaal niet de verfijnde uitleg van het wetboek, maar hij vertrouwt – wil vertrouwen, hoopt te kunnen vertrouwen – op de behandelaar van zijn zaak. Het vertrouwen in de rechter is voor wie in een proces betrokken is, geen abstract begrip, maar vanaf het moment dat de behandelend rechter bekend is, gekoppeld aan een persoon. Dit blijkt uit de klantwaarderingsonderzoeken bij de gerechten, maar ook – heel simpel – als je iemand over een procedure waar hij of zij in betrokken is, hoort vertellen.

De eisen van procedurele rechtvaardigheid die invloed hebben op het zojuist genoemde vertrouwen worden meestal genoemd in verband met een zitting.¹⁹ Ze zijn echter niet alleen bij de zitting relevant. De eisen houden mede in dat partijen hun zegje mogen doen over de aanpak van de zaak, zodat zij er zich ook op deze wijze bij betrokken voelen. Tracht u te verplaatsen in de positie van iemand die zijn belangen aan de rechter toevertrouwd ziet, tevreden is over de aanpak ter zitting en vervolgens over het verloop van de procedure of inhoudelijk geïnformeerd wordt door een onbekende, in ieder geval een ander dan degene in wie hij vertrouwen heeft gekregen. Jawel, het gaat om de visie van een leek, maar die leek is de burger die steeds centraal staat in de pogingen van de laatste decennia om de rechtspraak te verbeteren door de organisatie ervan en het procesrecht aan te pakken. Deze pogingen gaan steeds uit van datgene waar de burger recht op heeft krachtens de in onze rechtsstaat levende beginselen en ze zijn steeds toegejuicht en gesteund vanuit de rechterlijke macht.

Waartoe die beginselen in een civiel proces leiden, weten wij onder meer sinds het tweede arrest *Bistro 't Plenkske*, waarin

de Hoge Raad overweegt dat ‘(...) mede aan art. 6 EVRM ontleende, fundamentele beginselen van procesrecht meebrengen dat een procespartij, indien zij zulks verzoekt, de gelegenheid behoort te hebben haar standpunt mondeling ten overstaan van de rechter uiteen te zetten’.²⁰ ‘Nederland “oraliseert”’, stelt annotator Snijders vast. Hij vervolgt:

‘Dat geldt niet slechts voor de maatschappij in het algemeen, die verschijnselen als talkshows en babbelboxen lijkt te omarmen, maar ook – zij het als ik dat zo mag zeggen op een subtielere wijze – voor het recht in het bijzonder. Dit laatste laat zich verklaren door de invloed van art. 6 EVRM, zoals het Europese Hof dit uitlegt, en al dan niet in samenhang hiermee ook aldus, dat wij ons steeds meer realiseren dat menig zaak zonder mondelinge behandeling het risico loopt feitelijk niet geheel uit de verf te komen.’²¹

Wat met de verwijzing naar babbelboxen en talkshows een grapje lijkt, is niet meer of minder dan de constatering van een wijziging in de opvattingen over procedures die voor de rechtspraak een patroon van tientallen jaren strijd om doorlooptijden en werkdruk aan te pakken lijkt te kunnen doorbreken. De behandelend rechter is terug – nadat hij in een groot deel van de Nederlandse civiele zaken heel lang weggeweest is. Hij of zij let op alles wat men hem of haar te zeggen heeft. Het is een verademing en de wetgever lijkt in dit proces mee te gaan, zelfs in het algemene deel van de MvT 34059 voorop te lopen. Dit eist al in een vroeg stadium intensieve betrokkenheid van de zaaksrechter, anders dan nu het geval pleegt te zijn. Dat gaat de Staat dus geld kosten, omdat rechters nu eenmaal meer geld kosten dan griffiemedewerkers.

3 Regie door de civiele rechter

De wetgever gebruikt het woord ‘regie’ (in de combinatie *regierol*) en in het gewone spraakgebruik lijkt het begrip *spelleiding* daar nog het dichtst bij te staan. Bij ‘spel’ kan men aan sport denken; de vergelijking *rechter-scheidsrechter* is vaak gemaakt. Ik denk liever aan *toneelspel*.²² De regisseur brengt

17. W.D.H. Asser, NJ 2015/181, par. 4.

18. Het onmiddellijkheidsbeginsel in het strafprocesrecht leidt tot een iets afwijkend resultaat en er bestaat geen duidelijke reden om in bestuursrechtelijke zaken anders te denken dan in civiele, zeker niet nu wetsvoorstel 34059 het civiele en het bestuursprocesrecht dicht bij elkaar wil brengen.

19. J. van der Linden, *De civiele zitting centraal: informeren, afstemmen en schikken* (diss. Tilburg), Deventer: Kluwer 2010. J. van der Linden, *Zitten, luisteren en schikken. Rechtvaardigheid en doelbereik bij de comparitie na antwoord*, Research Memorandum 5/2009, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2009; zie ook de voorjaarsvergadering 2014 van de Nederlandse Vereniging voor Procesrecht, Procedurele en distributieve rechtvaardigheid, met inleidingen van K. van den Bos, C.E. Drion en P.N. van Regteren Altena: J.J. Dammingh & P.E. Ernste, *Procedurele en distributieve rechtvaardigheid. Verslag van de voorjaarsvergadering 2014 van de Nederlandse Vereniging voor Procesrecht*, TCR 2014, afl. 4, p. 128-134.

20. HR 15 maart 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZC2013, NJ 1997/341 m.nt. H.J. Snijders, vervolg op HR 29 september 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZC1829, NJ 1997/340 m.nt. H.J. Snijders.

21. De annotator verwijst hier naar A-G Vranken in zijn tweede conclusie sub 20. Ik citeer uit deze conclusie: ‘Daarnaast heeft de rechter te allen tijde de bevoegdheid partijen mondeling te horen door het gelasten van een comparitie van partijen. Het belang dat gehecht wordt aan het mondelinge element in de dagvaardingsprocedure is sterk toegenomen. Met name komt dit tot uitdrukking in de verplichting van de eerste aanlegrechter zich af te vragen of een comparitie van partijen na antwoord zinvol is (art. 141a Rv en art. 97 lid 2 Rv). Het komt eveneens tot uitdrukking in art. 6 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) waarin onder omstandigheden het recht op een “oral hearing” deel uitmaakt van het recht op een “public hearing” als in dat artikel bedoeld. Een “oral hearing” hoeft overigens niet een pleidooi te zijn (...). Indien een geschil in eerste en enige instantie door een rechterlijk college beoordeeld wordt en er zowel vragen over het recht als over de feiten kunnen rijzen, is het vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens dat in dat geval art. 6 lid 1 EVRM een aanspraak op een “oral hearing” garandeert (...).’

22. Den Tonkelaar 2015.

het totaal van de procedure zo goed mogelijk voor het voetlicht, terwijl de scheidsrechter slechts tegenstanders uit elkaar en aan de regels houdt. De regisseur is belast met de verdeling van de rollen, het tot zijn recht laten komen van elke rol en het in scène brengen van het stuk; mijn *Concise Oxford Dictionary* van 1981 geeft onder meer *directing, aiding, guiding, managing* als synoniemen. Het begrip wordt in verband met de civiele procedure nog niet lang gebruikt en is nog lang niet ontwikkeld.

In 2003 werd in het Interimrapport van de Commissie Fundamentele Herbezinning Nederlands Burgerlijk Procesrecht de rol van de rechter gezien. Door de Commissie werd de vraag behandeld of verdergaande grensverlegging ten aanzien van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van rechter en partijen nodig was.²³ Ze beantwoordde deze vraag bevestigend en sprak van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van rechter en partijen voor een voortvarend, efficiënt en effectief verloop van het proces. Er wordt wel een belangenstrijd gevoerd, maar ten aanzien van de procesvoering zelf lopen de belangen parallel: alle betrokkenen hebben belang bij een goede behandeling van de zaak.²⁴

De werkgroep Regiefunctie van de rechter na de conclusie van antwoord hanteerde het begrip 'regie' in een handleiding voor rechters die houvast moest bieden bij het selecteren van zaken voor comparitie na antwoord, het plannen en agenderen daarvan, de behandeling op de zitting en het bepalen van het vervolg van de behandeling van het geschil.²⁵ Geschil, niet procedure, omdat ook (deel)schikkingen en verwijzingen naar mediation tot het gereedschap van de regisserende rechter behoren. Het begrip regiefunctie wordt in de handleiding die deze werkgroep in 2005 op het intranet van de Rechtspraak kon laten plaatsen niet gedefinieerd. Steenberghe omschreef in de najaarsvergadering 2007 van de Nederlandse Vereniging voor Procesrecht (NVvP) de regiefunctie van de civiele rechter als 'het – op basis van gelijkwaardigheid – in overleg met partijen optimaliseren van de behandeling van de zaak, zodat die zowel inhoudelijk als procedureel zo veel als mogelijk aansluit op hetgeen partijen en de rechter te dien aanzien van elkaar verwachten'.²⁶ Op deze NVvP-vergadering sprak ook Hofhuis, die de kern van de regiefunctie zag in de veel beperktere opvatting van de rechterlijke lijdelijkheid die veld is gaan winnen. De afpaling van het geschil behoort aan partijen en hun raadslieden, maar 'als de rechter daarin eenmaal betrokken wordt, reiken zijn verantwoordelijkheid én de daarmee corresponderende bevoegdheid verder dan het enkele beslechten van de

punten van geschil'.²⁷ Hofhuis wees op het belang van de zaakbehandelaar, maar gaf ook aan dat een actievere betrokkenheid van de rechter in de loop van het proces tot grotere onvoorspelbaarheid zou kunnen leiden, een waarschuwing die wij hierna ook in verband met KEI zullen tegenkomen.²⁸

Hofhuis noemt de rechterlijke lijdelijkheid 'in zekere zin de vanzelfsprekende tegenhanger van de partijautonomie'.²⁹ Het Interimrapport Fundamentele herbezinning was een andere weg ingeslagen. De partijautonomie bepaalt volgens dit rapport de negatieve grenzen van waartoe partijen gehouden zijn, maar vormt niet een vanzelfsprekend begrippenpaar met rechterlijke lijdelijkheid.³⁰ De rechter procedeert mee voor zover het, kan men zeggen, om de procesvoering gaat, maar de Commissie Fundamentele Herbezinning ging verder: ook met het geschil zelf mag de rechter zich bemoeien, zowel bij het zoeken naar de waarheid als bij het afbakenen van het geschil. 'De zorg voor een voortvarende, efficiënte en effectieve procesgang eist invoering van case management door de zaaksrechter', stelt het Interimrapport.³¹ Het in 2006 verschenen eindrapport, waarin reacties op dit tussenrapport zijn verwerkt, houdt hieraan vast. De gezamenlijke verantwoordelijkheid van partijen en rechter wordt benadrukt, de strikte verdeling van hun taken wordt verder genuanceerd en er wordt veel aandacht besteed aan de eisen die het casemanagement aan de rechter stelt.³² In verband met het laatste is het de moeite waard het volgende te citeren, dat in het licht van KEI opnieuw aanspreekt:

'Een belangrijke grondtoon in veel van de commentaren op ons Interimrapport lijkt te zijn dat wij onvoldoende oog hebben voor de overbelasting waaronder de sectoren van de rechtbanken die zich met civiele rechtspraak bezighouden, lijden. Men zit onder deze omstandigheden na de vernieuwingen van 2002 niet te wachten op weer een ronde van vernieuwingen en zeker niet op vernieuwingen die nieuwe taken aan de rechter toedelen. Een fundamentele herbezinning is niet in de eerste plaats gericht op wat gelet op de bezetting van de gerechten haalbaar is. Maar veel van de concrete voorstellen die wij doen zijn er wel op gericht de lasten beter te verdelen over alle actoren in het proces'.³³

De Commissie Fundamentele Herbezinning nam dus een duidelijke positie in ten aanzien van de regisserende rol van de behandelend rechter. Maar dit was niet alleen de regierol zoals

23. W.D.H. Asser, H.A. Groen & J.B.M. Vranken m.m.v. I.N. Tzankova, Een nieuwe balans. Interimrapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 77.

24. Asser e.a. 2003, p. 78.

25. Over deze handleiding de voorzitter van deze werkgroep Verschoof in: R.J. Verschoof, H.M.M. Steenberghe & Y.E. Schuurmans, De regiefunctie van de rechter. Procesrechtelijke reeks NVvP, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 13 e.v.

26. Verschoof, Steenberghe & Schuurmans 2008, p. 27.

27. H.F.M. Hofhuis, Inleiding, in: Verschoof, Steenberghe & Schuurmans 2008, p. 9 en 10.

28. Hofhuis 2008, p. 10.

29. Hofhuis 2008, p. 9.

30. Asser e.a. 2003, p. 79 en 90.

31. Asser e.a. 2003, p. 91.

32. W.D.H. Asser, H.A. Groen & J.B.M. Vranken m.m.v. I.N. Tzankova, Uitgebalanceerd. Eindrapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, p. 47-55.

33. Asser e.a. 2006, p. 47.

die in deze bijdrage bedoeld wordt en die een zuiver processuele rol is. De aan de rechter toekomende rol, waarbij de Commissie dan ook spreekt van 'case management', raakt volgens haar ook de feitengaring en het materiële recht.

Van dit laatste neemt Van Schaick met nadruk afstand.³⁴ Uitgangspunt is voor hem dat art. 24 en 25 Rv de rechter op goede gronden beperken in de mogelijkheid om vrijuit de beslissing te nemen die hem het meest geraden voorkomt.³⁵ Wat betreft de verantwoordelijkheid van partijen en rechter voor een optimaal verloop van de procedure, zoals bijvoorbeeld in de omschrijving van de regierol door Steenberghe bedoeld, lijkt Van Schaick niet, althans niet principieel af te wijken van de rapporten Fundamentele herbezinning. Het gaat hem waar hij spreekt van 'doorschietend enthousiasme' om de vrijheid van de rechter om 'tijdens het processuele debat aan partijen nieuwe (grondslagen voor) vorderingen of verweren te suggereren'.³⁶ Wat Van Schaick principieel niet wil – en wat volgens hem ook zinloos is³⁷ – is dat de rechter een actieve bijdrage levert aan het debat.³⁸ Zie ik het goed, dan staat de vraag of de rechter dat mag of zelfs moet, los van de regierol die KEI beoogt, al zal ik er aan het einde van deze bijdrage nog op terugkomen. Uiteraard staat ze los van de vraag of voortdurend één zaaksbehandelaar bij de zaak betrokken moet zijn.

4 Vernieuwt KEI of bouwt het voort?

Terwijl KEI op volle toeren draaide, wierpen ten minste drie auteurs de vraag op of wetsvoorstel 34059 en het project wel veel vernieuwen, of een aantal vernieuwingen nodig is, gelet op wat onder het vertrouwde Rechtsvordering al kan. Dit zijn Hofhuis in *Trema*, Klaassen in de *NJB-kroniek* en Van Mierlo en Vonk in het *WPNR*.³⁹ Veel rechters hebben na het verschijnen van de rapporten Fundamentele herbezinning nagedacht over de regierol. Afgaand op allerlei landelijk, regionaal en lokaal overleg kan men zeggen dat rechters zich op die rol beraden hebben en zich in de een of andere vorm als regisseur van de procedure zijn gaan zien. Ook de MvT 34059 lijkt daarvan uit te gaan: een in de praktijk gegroeide lijn krijgt een

basis.⁴⁰ Maar gaat het niet om een kleine groep processualisten onder rechters, raadsheren, advocaten en deurwaarders, die een beeld heeft ontwikkeld dat niet breed gedragen wordt? Komt niet slechts uit deze relatief kleine groep het geluid voort dat KEI helemaal niet nodig is – buiten de digitaliseringspoot ervan – omdat het Rv al zoveel mogelijkheden biedt? Doorlooptijden bekorten en handhaven, de mondelinge behandeling centraal stellen, het is niet nieuw. Wordt de rechter nieuw gereedschap geboden dat niet nieuw is – met het grote gevaar dat het ongewild een breuk met de praktijk gaat opleveren – of tracht KEI een cultuuromslag te forceren die nog heel veel tijd moet kosten? De komende jaren zullen het uitwijzen.

Van Mierlo en Vonk verkennen de grenzen van de regierol en geven een waarschuwing die wij al eerder tegenkwamen: 'Regievoering door de rechter kan ertoe leiden dat – zoals vroeger in de tijd van het regionale rolrecht – diversiteit ontstaat waar juist uniformiteit van rechtspleging van belang is'.⁴¹ Dit risico is des te groter als men zich realiseert dat met de voorgenomen digitalisering de vaste wekelijkse rol, waarbij een landelijk rolreglement geldt, verdwijnt. Als de arrondissementen elk hun aanpak van de voortgangscontrole – gesimplificeerd de kern van de wekelijkse rol – gaan bepalen, zijn we ruimschoots in de door Van Mierlo, Vonk en Hofhuis gevreesde situatie van vóór de invoering van het Landelijk Rolreglement beland. Er moet voor worden gewaakt dat daarmee de winst die in een principiële teruggang naar de aanpak door één behandelend rechter ligt, grotendeels tenietgedaan wordt. Ook wat dit betreft moet worden voortgebouwd en wel op de ervaring met landelijke reglementen.

5 Uitgangspunt voor het regiebepijp in KEI

Regeringscommissaris Hammerstein omschreef op 19 mei 2015 in de Tweede Kamer de regiefunctie:⁴²

'In de tweede plaats is de versterking van de regiefunctie van de rechter die verantwoordelijk is voor de duur en de voortgang van de procedure inderdaad, zoals is opgemerkt door de heer Recourt, een bevestiging in de wet van een huidige praktijk. De lijdelijkheid van de rechter in civiele zaken kennen we eigenlijk niet meer in de ouderwetse zin. De rechter is verantwoordelijk voor een goede voortgang en voor een efficiënte inrichting van de procedure. De versnelling zal vooral gevonden worden in het erop toezien dat die procedure efficiënt verloopt. In een mondelinge

34. Een overzicht van de standpunten bij Asser Procesrecht/Van Schaick 2 2011/93.

35. Asser Procesrecht/Van Schaick 2 2011/92.

36. Asser Procesrecht/Van Schaick 2 2011/93, p. 121.

37. Wat de feiten betreft voegde ik mij om dezelfde reden bij Van Schaick: J.D.A. den Tonkelaar, Actief in het proces, lijdelijk op de inhoud. Reactie op F.W. Grosheide, 'Het burgerlijk procesrecht de baas (?)' in WPNR 6847, WPNR (2010) 6857, p. 701-703.

38. Asser Procesrecht/Van Schaick 2 2011/93, p. 123-125.

39. H.F.M. Hofhuis, Vernieuwing van het civiele proces, *Trema* 2015, afl. 1, p. 12-13; C.J.M. Klaassen, *Kroniek civiele rechtspleging*, NJB 2015, p. 1029; A.I.M. van Mierlo & P.J.J. Vonk, Vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht; procederen in nieuwe jas na KEI, WPNR (2015) 7065, p. 511 e.v.

40. Kamerstukken II 2014/15, 34059, 3, par. 2.2, p. 10. De MvT verwijst naar de Startnotitie Naar een uniform procesrecht, versie 1.0 van de zogenaamde Goede Vrijdag Conferentie, waarin te lezen valt dat uitgangspunt een model is dat meer mogelijkheden biedt voor regie door de rechter op basis van een eenvoudige basisprocedure (<www.rechtspraak.nl/Organisatie/Publicaties-En-Brochures/rapporten-en-artikelen/Documents/Startnotitie-Naar-een-uniform-procesrecht.pdf>). Kamerstukken II 2014/15, 34059, 3, par. 2.1, p. 10. Zie ook het hierna te noemen antwoord van Hammerstein, Kamerstukken II 2014/15, 34059, 13.

41. Van Mierlo & Vonk 2015, par. 6.2.

42. Kamerstukken II 2014/15, 34059, 13.

behandeling kunnen getuigen worden gehoord en kunnen handelingen worden samengevoegd waardoor die procedure op die manier wat meer geconcentreerd wordt en daardoor sneller verloopt. Dat is eigenlijk wat is bedoeld met de regiefunctie van de rechter.’

De combinatie van onderwerpen in het wetsvoorstel houdt een groot risico in. Bij de introductie ervan in 2013 leek het te gaan om procesinnovatie, vereenvoudiging en digitalisering, waarbij de procesinnovatie, hoe belangrijk ook, in de schaduw van de andere doeleinden bleef staan. De rechterlijke macht streeft onder de druk van bezuinigingen die nu op grote schaal mogelijk lijken te gaan worden door de digitalisering – die op zichzelf al uniformering in de hand werkt – naar snelle en gestroomlijnde afdoening van zo veel mogelijk zaken in zo weinig mogelijk tijd. Maatwerk lijkt een afslag van de hoofdweg. Dit hoeft niet erg te zijn, als dit beeld maar voortkomt uit de acceptatie van het gegeven dat inderdaad in zeer grote hoeveelheden zaken uniformiteit bereikt kan worden. Volgens de minister is slechts in zo’n 5 procent van de zaken echt maatwerk nodig, wat gelet op de aantallen zaken bij kanton én handel op tegenspraak én bij verstek een juiste aanname lijkt.⁴³ Het is echter onverstandig de grootste hoeveelheid als principeel uitgangspunt te nemen. Daarin heeft het Leeuwarder Manifest gelijk.⁴⁴ Overigens eist dit manifest wat de regievoering betreft ten onrechte dat rechters daadwerkelijk de ruimte krijgen om de aan hen voorgelegde zaken de aandacht te geven die deze verdienen, als hiermee is bedoeld dat rechters zelf bepalen hoeveel aandacht een zaak verdient. Ook hier behoort het in beginsel te gaan om het resultaat van samenwerking met partijen. Hoewel het wetsvoorstel en de toelichting de samenwerking nu eens als mogelijkheid en dan weer als een gegeven lijken te zien, levert deze samenwerking het standaard- dan wel maatwerk op dat het wetsvoorstel beoogt.⁴⁵

Het uitgangspunt bij nadenken over de procedure moet niet het grootste aantal zaken zijn, maar de beste aanpak. Het wetsvoorstel gaat met het oog hierop onder meer uit van één behandelend rechter. Het belang hiervan is des te groter als men zich realiseert dat dit aspect in de loop van de ontwikkeling van KEI steeds meer op de voorgrond is komen te staan.⁴⁶ De zaaksrechter wordt zo vroeg mogelijk bij de zaak betrokken. De soep wordt heet opgediend: een zware investering voor de gerechten – ik herhaal: het gaat geld kosten – en een cultuuromslag voor veel rechters. Niettemin wordt de soep als

we naar de getallen kijken iets minder heet gegeten. Het gaat in het overgrote deel van de zaken om werk dat te standaardiseren is. Bij de uitwerking van het project KEI gaat men ervan uit dat de in de MvT uitgesproken verplichting – die binnen het project als zodanig ‘opgepakt’ is – de behandelend rechter zo vroeg mogelijk bij de zaak te betrekken, kan worden gerealiseerd door het inzetten van een regiebureau dat nagaat wanneer dit nodig is.

In par. 9 van de MvT, ‘Regievoering door de rechter’, komt naar voren dat de rechter ‘meer mogelijkheden [krijgt] om regie te voeren op het verloop van de procedure’.⁴⁷ Het gaat daar vooral om het bewaken van het verloop van de procedure, het tijdig overleggen van alle noodzakelijke stukken en het richting geven aan de mondelinge behandeling. Deze activiteiten worden gezien als mogelijkheden om regie op een onderdeel te voeren, mogelijkheden dus voor de regisseur om in bijzondere gevallen te sturen of in te grijpen. In grote lijnen kan de rechter ook onder de huidige wet overgaan tot de hier bedoelde maatregelen. Wat hij ook al kan, is zorgen dat de mondelinge behandeling naar zijn wens en die van de partijen kan worden ingericht. Daarover zegt de MvT onder meer:

‘Het is aan de rechter om, met oog voor de behoeften van partijen, te bepalen hoe een specifieke mondelinge behandeling verloopt. Op deze manier biedt hij partijen maatwerk (...). Het is essentieel dat de rechter zo mogelijk van te voren informatie verschaft aan partijen over de invulling die hij aan de mondelinge behandeling wil geven, zodat partijen zich daarop goed kunnen voorbereiden en de mondelinge behandeling doelmatig kan verlopen.’⁴⁸

Dit is de bijna beruchte agendering van de comparitie na antwoord waar advocaten sinds 2002 zo vaak om vragen en die zoveel tijd – en dus geld – lijkt te kosten. De MvT noemt hier art. 30k Rv volgens het wetsvoorstel als de centrale bepaling. Het artikel, dat gelezen moet worden in samenhang met art. 30j en 30l Rv, geeft aan wat de agendering zoal kan betreffen. Een sprekend voorbeeld van de noodzaak van goede agendering vormt de mogelijkheid getuigen mee te nemen naar de mondelinge behandeling die in lid 2 wordt genoemd.⁴⁹ Het is een van de onderwerpen waarover de rechter van tevoren met advocaten kan overleggen – wat eenvoudig via steeds tot alle partijen gerichte e-mails kan – opdat overbodig overleg over de aanpak van de behandeling ter zitting op de zitting zelf voorkomen kan worden en zowel rechter als partijen zich optimaal kunnen voorbereiden.

Samen willen de zojuist genoemde bepalingen ervoor zorgen dat rechter én partijen weten wat ze kunnen verwachten en zich kunnen voorbereiden. Het systeem – partijen een stem

43. Kamerstukken II 2014/15, 34059, 3, par. 1.4.4. Getallenvoorbeeld: in de eerste vijf maanden van 2015 werden op de locatie Arnhem van de Rechtbank Gelderland 263 handelszaken behandeld (waarvan 44 met enquête en/of deskundige en 41 verstekken), 1840 kanton-waardeverordeningen op tegenspraak (waarvan 52 met enquête en/of deskundige) en 9985 verstekken in de laatstbedoelde soort zaken.

44. Het Leeuwarder Manifest van december 2012 is o.a. te vinden in Tremma 2013, afl. 2, p. 40.

45. Zie bijv. Kamerstukken II 2014/15, 34059, 3, p. 1, 4, 5, 7, 23, 24, 27 en 28.

46. Hoewel de regierol genoemd wordt in de brief van 11 juni 2013, waarin de minister het programma KEI bij de Tweede Kamer introduceert, speelt hij daarin nog lang niet zo’n prominente rol als later in de MvT.

47. De MvT verwijst naar art. 22, 30k, 30o en 209 Rv.

48. Kamerstukken II 2014/15, 34059, 3, par. 9, p. 27.

49. Art. 30k lid 2 (nieuw) Rv luidt onder meer: ‘Met voorafgaande toestemming van de rechter kunnen tijdens de mondelinge behandeling getuigen en partijdeskundigen worden gehoord.’

geven in de aanpak van hun zaak – voldoet aan de eisen van *procedural justice* die iedere rechter al sinds jaar en dag in zijn opleiding tegenkomt.⁵⁰

Men kan zeggen dat de zaaksrechter wordt ingeschakeld zodra dit mogelijk én nodig is. Het mogelijk slaat dan op de noodzaak de zeer grote aantallen beslissingen – vooral in de aanvang van de behandeling van een zaak – die door iedere rechter op dezelfde wijze genomen zullen worden, zo efficiënt mogelijk te laten nemen. Nodig slaat op de eis de zaaksrechter in een vroeg stadium bij de zaak te betrekken. Grofweg zou men kunnen zeggen dat in de aanloop van veel kantonzaken inzet van de zaaksrechter nog niet mogelijk zal zijn, terwijl hij in handelszaken juist vroeg nodig zal zijn, op zijn laatst bij de voorbereiding van de mondelinge behandeling.

Samenvattend op dit onderdeel keer ik terug naar par. 1.4.4 van de MvT:

‘Het wetsvoorstel brengt geen verandering in het uitgangspunt dat partijen de omvang van het geding bepalen (artikel 23 Rv). Hetzelfde geldt voor het uitgangspunt dat de rechter onderzoekt en beslist op de grondslag van hetgeen partijen aan hun vordering, verzoek of verweer ten grondslag hebben gelegd (artikel 24 Rv) en dat de rechter ambtshalve rechtsgronden aanvult (artikel 25 Rv). De rechter krijgt met dit wetsvoorstel wel meer ruimte om regie te voeren ten aanzien van het verloop van de procedure. Omdat de mondelinge behandeling relatief snel na de start van de procedure plaatsvindt, is vroegtijdig overleg van de rechter en partijen mogelijk. Het wetsvoorstel regelt dat de rechter de mondelinge behandeling kan afstemmen op de bijzonderheden van de zaak en dat hij kan afwijken van het stramien van de basisprocedure indien de aard of complexiteit van de zaak dat meebrengt (artikel 30o Rv). De rechter zal partijen betrekken bij zijn besluitvorming over het vervolg van de procedure, de termijn waarop de volgende proceshandeling moet zijn verricht en de manier waarop de mondelinge behandeling wordt ingevuld.’⁵¹

6 De uitwerking

De MvT wijst op de noodzaak van uitwerking in en voor de gerechten: maatwerk moet zijn plaats krijgen, al moet rekening gehouden worden met de grote stroom zaken waarin dit in feite naar het tweede plan kan schuiven. Toch ontstaat hier ruimte die bij verkeerde uitleg van de regiefunctie de vernieu-

wingen die het wetsvoorstel beoogt te brengen, grotendeels illusoir kan maken. Grotendeels, omdat de procedure wel zijn digitale jasje zal moeten aantrekken. Het gaat immers bij KEI om die twee aspecten, die op gespannen voet met elkaar staan:

‘De Raad voor de rechtspraak heeft krachtens de Wet op de Rechterlijke Organisatie onder meer taken en bevoegdheden op het terrein van de automatisering en bestuurlijke informatievoorziening van de gerechten. KEI Rechtspraak is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de nieuwe digitale systemen (...). KEI Rechtspraak is voorts verantwoordelijk voor de uitwerking en concretisering van de nieuwe rechtsgang in bijvoorbeeld procesreglementen en nieuwe werkprocessen. Op die manier kunnen de gerechten aangeven hoe zij in de praktijk invulling geven aan en omgaan met de nieuwe regelgeving, hetgeen ook van groot belang is voor de rechtzoekenden. Zo is het aan de gerechten om te bezien of het behoud van een variant rolrechter, naast de zaaksrechter, wenselijk is.’

En verder, zegt de MvT, voor wie bij dit laatste de al eerder genoemde vrees voor versnippering voelt opkomen:

‘Ik ben het met de Raad voor de rechtspraak eens dat het tot stand brengen van nieuwe landelijk geldende procesreglementen, werkprocessen en (web)formulieren van groot belang is voor de uniformiteit van de rechtspleging.’⁵²

Uitwerking moet plaatsvinden in lijn met het wetsvoorstel. De spanning die bestaat tussen de digitalisering enerzijds en de eis van maatwerk anderzijds duikt hier en daar in de MvT op en relatief vaker in de stukken van het programma KEI. Dit betreft niet het verschil tussen de digitale weg en de ‘lijfelijke’, waaraan de MvT enige aandacht besteedt.⁵³ Het gaat hier om de spanning tussen het snelle, geüniformeerde werk en het maatwerk, die vergroot wordt door de beperkt beschikbare middelen en de constante druk op doorlooptijden. Deze spanning moet voor een deel in het project KEI worden opgeheven. Dat de ontwikkelaars binnen KEI zich hiervan bewust zijn, is in de loop van de tijd gebleken. Maar geheel duidelijk is het resultaat van deze ontwikkeling nog niet. In een notitie uit november 2014 kwam de zaaksrechter nog niet duidelijk uit de verf. Het programma KEI introduceerde toen het regiebureau voor bestuursrecht en civiel recht.⁵⁴ Hierbij wordt ‘de verantwoordelijkheid voor een deel van de regievoering (...)

50. Zie ook Kamerstukken II 2014/15, 34059, 3, p. 28: ‘De rechter bepaalt welke proceshandelingen door partijen verricht kunnen worden en tot welk moment. Hij kan partijen bij zijn besluitvorming daarover betrekken. Het is niet bij iedere beslissing over een proceshandeling nodig om hierover van te voren met partijen te overleggen. Waar dat belangrijke procedurele beslissingen betreft, ligt het evenwel voor de hand dat de rechter hierover met partijen spreekt. Bij deze besluitvorming weegt de rechter de belangen van partijen af tegen het belang van een snelle en doelmatige procesvoering.’

51. ‘Regie en maatwerk door de civiele rechter’, Kamerstukken II 2014/15, 34059, 3, p. 7.

52. De citaten in deze alinea: Kamerstukken II 2014/15, 34059, 3, par. 3, p. 14; het slot met verwijzing naar het advies van de Raad voor de rechtspraak over het voorontwerp, p. 4.

53. Kamerstukken II 2014/15, 34059, 3, p. 31: ‘De digitalisering leidt uitdrukkelijk niet tot een vermindering van het contact tussen de rechter en de rechtzoekenden. De mondelinge behandeling zelf vindt in beginsel plaats in fysieke aanwezigheid van alle betrokkenen, hoewel de wet niet in de weg staat aan een zitting die via een videoconferentie plaatsvindt.’ Zoals de rechter steeds over de aanpak beslist, bepaalt hij ook wat er gebeurt bij het ten onrechte verlaten van de digitale route (Kamerstukken II 2014/15, 34059, 3, p. 37).

54. Programma KEI. Invulling van regie en zaaksturing binnen civiel bestuur, 18 november 2014.

belegd bij een (gespecialiseerde) regierechter' en betekent het overlaten van voorbereidende werkzaamheden aan het regiebureau dat de rechter meer tijd voor de inhoudelijke behandeling ter zitting krijgt. Het gaat dan om de inhoudelijke behandeling van complexe zaken, voegt het programma zelfs toe, terwijl in november 2014 al duidelijk was dat nu juist in die complexe zaken de behandelend rechter zelf de regie dient te voeren. Een zinnetje als 'Handelingen die volgens de wet door een rechter worden uitgevoerd, worden alleen aan een regiebureau overgelaten als deze handelingen binnen het regiebureau door of onder verantwoordelijkheid van een rechter worden uitgevoerd', geeft te denken. Dit geeft niet te denken omdat KEI zich niet van de rechterlijke verantwoordelijkheid bewust zou zijn, maar vanwege het lidwoord 'een'. Dat het voorbereiden onder verantwoordelijkheid van een rechter plaatsvindt, doet niet af aan het feit dat juist deze facilitering van de 'zittingsrechter' benadrukt dat er niet één 'zaaksrechter' is.

Niettemin lijkt het project inmiddels te bewegen in de richting van de zaaksrechter: het regiebureau faciliteert niet meer de *zittingsrechter*, maar de regievoerende zaaksrechter. Eén woord verschil, zittingsrechter (de behandelaar ter zitting) tegenover zaaksrechter (de behandelaar van de zaak van het begin tot het einde, dus niet alleen ter zitting en ook niet alleen om het vonnis te maken), geeft exact aan welke ontwikkeling KEI doormaakt en in welke richting de taakopvatting van de gerechten moet verschuiven.

Nodig is inzet van de zaaksrechter in elk geval bij de mondelinge behandeling (de huidige comparitie na antwoord). De MvT benadrukt, zoals wij zagen, dat deze snel na de aanvang van de zaak dient plaats te vinden en dat de behandelend rechter bij de organisatie ervan betrokken moet zijn.⁵⁵ Ook moet hij betrokken zijn als partijen gezamenlijk verzoeken af te zien van een mondelinge behandeling en meteen vonnis vragen,

zoals blijkt uit par. 7 van de MvT.⁵⁶ De rechter kan met instemming van partijen ook uit eigen beweging afzien van een mondelinge behandeling.⁵⁷ Dit kan dus ook in een zaak waarin overigens maatwerk vereist is en in dat geval zal het regiebureau er scherp op moeten toezien dat de behandelend rechter werkelijk bij deze beslissing wordt betrokken.

Mij lijkt de opvatting, die uit het programma KEI blijkt, dat in het begin van de procedure handelingen voor alle processtromen door het regiebureau uitgevoerd kunnen worden, juist. Ik herhaal dat het laatste het overgrote deel van de zaken betreft. Wie naar de huidige KEI-plannen kijkt, ziet dat net als in de MvT uitgegaan wordt van de basisprocedure waarin de regie door de behandelend rechter centraal staat, dat zorgvuldig nagegaan wordt wanneer redelijkerwijs te verwachten valt dat dit maatwerk nodig is, terwijl alle zaken zolang dat niet te verwachten is, een gestroomlijnd traject afleggen. Gelet op de getalsverhoudingen kan men zeggen dat de ruimte voor het maatwerk uit de grote massa zaken waarbij het in feite niet nodig is, gehaald wordt. Hoe logisch dit ook is, makkelijk uitvoerbaar is het niet. Dit geldt te sterker, ik herhaal ook dit, omdat de cultuur inmiddels een andere is geworden. Bovendien gaat het, zoals ik een paar keer heb aangegeven, geld kosten.

7 Conclusies en stellingen

- De rechter heeft een rol als regisseur van de procedure. Deze is duidelijk neergelegd in de MvT bij wetsvoorstel 34059 en klinkt fragmentarisch in de wettekst door.
- De rechter werkt bij de uitoefening van die regisseursrol samen met partijen c.q. hun advocaten of gemachtigden.
- Deze rechter is vanaf het vroegst nodige en mogelijke moment de zaaksbehandelaar en neemt als zodanig kennis van alle verbale en non-verbale uitingen van partijen.
- Dit moet het uitgangspunt zijn voor het trainen van medewerkers van gerechten in het omgaan met de regels die wetsvoorstel 34059 brengt, niet wat de meeste zaken eisen.
- De onder verantwoordelijkheid van de minister in de MvT bij wetsvoorstel 34059 neergelegde regierol van de rechter gaat de Staat geld kosten.
- De rol van het tot nu toe naamloze arrest van 31 oktober 2014 rechtvaardigt de naam Hervormingsdag-arrest.

8 Toegift

Het lijkt duidelijk dat de minister snelheid heeft beoogd ten aanzien van de digitalisering – wat begrijpelijk is – maar onvoldoende rekening heeft gehouden met het feit dat een belangrijke inhoudelijke vernieuwing, de rol van de zaaksrechter, in die snelheid wordt meegesleept en daarbij op zichzelf komt te staan op basis van een vrij duidelijke MvT, maar een fragmentarische wettelijke regeling. Maar er komen nieuwe kansen. De rechter zal partijen betrekken bij zijn besluitvorming over de aanpak en het vervolg van de procedure en de manier waarop de mondelinge behandeling wordt gebruikt. Of de rechter in dit kader 'doorschietend in enthousiasme' of

55. Kamerstukken II 2014/15, 34059, 3, par. 1.1, p. 1: 'De rechter krijgt meer middelen om een vlot verloop van de basisprocedure te bevorderen. Daartoe wordt relatief snel na de start van de procedure een mondelinge behandeling gehouden (...)' Par. 1.3, p. 4: 'Met dit wetsvoorstel wil ik een vereenvoudiging van het burgerlijk procesrecht bereiken, om tegemoet te komen aan de wensen en behoeften van die partijen en de maatschappij. Onder meer faciliteer ik hiertoe vroeg contact van partijen met de rechter tijdens de procedure (...)' Par. 1.4, p. 5 noemt als vierde van de wezenlijke veranderingen in het procesrecht die het voorstel beoogt: '(...) kan de rechter meer sturing geven aan het verloop van de procedure, onder meer door vroegtijdig te overleggen met partijen.' Par. 1.4.4, p. 7: 'Het wetsvoorstel brengt geen verandering in het uitgangspunt dat partijen de omvang van het geding bepalen (artikel 23 Rv). Hetzelfde geldt voor het uitgangspunt dat de rechter onderzoekt en beslist op de grondslag van hetgeen partijen aan hun vordering, verzoek of verweer ten grondslag hebben gelegd (artikel 24 Rv) en dat de rechter ambtshalve rechtsgronden aanvult (artikel 25 Rv). De rechter krijgt met dit wetsvoorstel wel meer ruimte om regie te voeren ten aanzien van het verloop van de procedure. Omdat de mondelinge behandeling relatief snel na de start van de procedure plaatsvindt, is vroegtijdig overleg van de rechter en partijen mogelijk.' Teuben en Jansen gaan op o.a. deze passages van de MvT in: K. Teuben & K.J.O. Jansen, Het wetsvoorstel vereenvoudiging en digitalisering procesrecht: kanttekeningen vanuit de procespraktijk, TCR 2015, afl. 2, p. 6 e.v.

56. Kamerstukken II 2014/15, 34059, 3, p. 25.

57. Art. 30j lid 6 (nieuw) Rv.

juist dán pas werkelijk recht verschaffend, actiever aan het debat zelf zal deelnemen en *casemanager* zal worden in de door de Commissie Fundamentele Herbezinning gebruikte betekenis, zal de toekomst uitwijzen.